



FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS

MAESTRÍA EN CIENCIA DE LA LEGISLACIÓN

TRABAJO DE TESIS

**“EL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA PROVINCIA DE BUENOS
AIRES: COMPETENCIA Y LEGITIMACIÓN”**

DIRECTOR DE TESIS: DR. HÉCTOR SANTIAGO MAZZEI.

MAESTRANDO: Dra. Natalia Evangelina Polchowski.

23 de Abril de 2015.

Agradezco a Dios.

A mis compañeros de Maestría.

**Al profesor Héctor Santiago Mazzei, por su
colaboración y dedicación en la concreción de
mi proyecto.**



**“EL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA PROVINCIA DE BUENOS
AIRES: COMPETENCIA Y LEGITIMACIÓN”**

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| CAPÍTULO 1..... | 12 |
| ¿POR QUÉ SE INCORPORA LA FIGURA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EN LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL? | 12 |
| 1.1.Ombudsman. Origen..... | 13 |
| 1.2 Reforma Constitucional 1994. Defensor del Pueblo de la Nación. | 20 |
| 1.3. Debate Convención Constituyente sobre la Figura del Ombudsman..... | 24 |
| 1.3.a. ¿Qué pensaron los convencionales al instaurar la Figura? | 25 |
| 1.3.b. ¿Cuáles fueron los Antecedentes Legislativos citados en el debate? | 31 |
| 1.3.c. ¿Cómo fue definido el Defensor Del Pueblo durante la sesión? | 35 |
| 1.3.d. ¿Qué dejó el Debate sobre la figura del Defensor del Pueblo? | 39 |
| 1.4. Resultado de la Convención Constituyente: Artículo 86 Constitución Nacional. | 58 |
| 1.5.- Defensor del Pueblo Provincia de Buenos Aires. Reforma Constitucional 1994. | 62 |
| 1.5.a. ¿Qué Pensaron los Convencionales al Instaurar la Figura? ... | 63 |
| 1.5.b. ¿Cuáles fueron los antecedentes legislativos citados en el Debate? | 68 |
| 1.5.c. ¿Cómo fue definido el Defensor del Pueblo durante la sesión? | 70 |
| 1.5.d. ¿Qué dejó el Debate sobre la figura del Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires? Artículo 55 Constitución Provincial. | 70 |
| 1.6. Defensor del Pueblo y los Derechos Humanos. | 73 |
| 1.7. Defensor del Pueblo de Nación y Provincia de Buenos Aires. Origen. | 78 |
| 1.7.1. Debate Legislativo Ley 13.834. | 79 |
| 1.7.1. a. ¿Qué pensaron los Legisladores al instaurar la Figura? | 81 |
| 1.7.1. b. ¿Cómo fue definido el Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires? | 82 |

| | |
|---|-----|
| 1.7.1.c. ¿Cuáles fueron los antecedentes legislativos citados durante el Debate? | 84 |
| 1.7.1.d. ¿Qué dejó el Debate de la Ley 13.834 de la Provincia de Buenos Aires? | 88 |
| 1.8. Funcionamiento Dispar. | 94 |
| 1.9. Puesta en Funcionamiento de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires. | 95 |
| CAPÍTULO 2. | 101 |
| ¿CUAL ES LA COMPETENCIA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE NACIÓN Y DE LA PROVINCIA BUENOS AIRES? | 101 |
| 2.1. La competencia del Defensor del Pueblo de la Nación. | 101 |
| 2.2.- Competencia del Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires. | 106 |
| 2.3.- Competencia: Comparación de la Ley 24.379 y Ley 13.834. | 108 |
| 2.4.- Caracteres Esenciales de la Figura. | 111 |
| 2.5.- Principios Rectores. | 114 |
| 2.6.- Actividad. | 115 |
| 2.6.a. Denuncia efectuada por el Particular. | 116 |
| 2.6.b. Investigación de Oficio. | 127 |
| 2.7. Recomendaciones del Defensor. | 133 |
| 2.7.a. Recomendaciones emanadas del Defensor del Pueblo de la Nación. | 138 |
| 2.7.b. Recomendaciones emanadas del Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires. | 139 |
| 2.8. Informe Anual. | 144 |
| 2.8.a. Informe Anual. | 145 |
| 2.8.b. Los Informes Especiales. | 146 |
| CAPÍTULO 3. | 147 |
| ¿CUÁL ES LA COMPETENCIA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO PROVINCIAL CON RELACIÓN A LAS DEFENSORÍAS MUNICIPALES? | 148 |
| 3.1. Jurisprudencia. | 149 |

| | |
|--|------------|
| 3.1.a. “Massimino, Enrique Blas c/ Municipalidad de General Belgrano s/ Demanda Contencioso Administrativa” | 149 |
| 3.1.b. “Caprile, Rubén Salvador c/ Provincia de Buenos Aires I.P.S s/ Demanda contencioso administrativa.” | 151 |
| 3.2. Defensores del Pueblo Locales y Defensor del Pueblo de Nación..... | 155 |
| 3.3. Jurisprudencia..... | 156 |
| 3.3.a. "Defensor del Pueblo de la Provincia de Santiago del Estero c/ Tucumán, Provincia de y otro (Estado Nacional) s/ Acción de Amparo." | 156 |
| 3.3.b. “Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires c/ Secretaría de Comunicaciones - Resol. 2926/99 s/ Amparo Ley 16.986.” | 157 |
| CAPÍTULO 4..... | 160 |
| ¿CUÁL ES LA LEGITIMACIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO? | 160 |
| Diagrama en Nación y Provincia de Buenos Aires..... | 160 |
| 4.1.- Legitimación del Defensor del Pueblo de Nación..... | 162 |
| 4.2.- Legitimación del Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires. | 165 |
| 4.3.- Análisis Jurisprudencial: Legitimación del Defensor del Pueblo de la Nación. | 167 |
| 4.3.a. Doctrina de la Corte Suprema en materia de Tutela de Derechos de Incidencia Colectiva. | 168 |
| 4.4.- Legitimación Procesal Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires. | 194 |
| 4.4.1.-Legitimación procesal en razón de la competencia en la defensa de los Derechos Individuales y Colectivos. | 194 |
| 4.4.2.- Alcance de la legitimación. Inicio de acciones judiciales. | 197 |
| 4.5.- Análisis Jurisprudencial: Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires. | 198 |
| 4.5.a. A requerimiento de un particular y en defensa de Derechos Colectivos. | 200 |

| | |
|---|-----|
| 4.5.b.- A requerimiento de la Justicia y en Defensa de los Derechos Colectivos: | |
| | 203 |
| 4.5.c.- Intervención Judicial en Defensa de los Derechos Individuales. Fertilidad. | |
| | 208 |
| 4.5.d. Intervención Judicial en ejercicio de la Legitimación Colectiva. | 209 |
| CAPÍTULO 5. | 211 |
| CONCLUSIONES. | 212 |
| PRIMERA APROXIMACIÓN AL PERFIL DE LA FIGURA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. | 212 |



PRÓLOGO

Si pudiéramos realizar un análisis de ADN de ARGENTINA obtendríamos como resultado que un 99,9% es IMPORTACIÓN.

Una mirada por la historia Argentina nos demuestra que desde el virreinato importábamos productos e ideas.

Con el andar de los años dimos la bienvenida al modelo de la Constitución Norteamericana. Más tarde incorporamos Trenes, Educación y hasta empréstitos extranjeros.

Recibimos olas de inmigrantes y adoptamos como propias su forma de vivir, de expresarse y de trabajar.

Así nos consagramos como Granero del Mundo. Excelencia en calidad científica. Conquistamos derechos y un día nos topamos con una etapa más oscura de nuestra existencia.

Con esfuerzo superamos las dificultades y nos reconocimos nuevamente en democracia.

Necesitamos salir del letargo y al abrigo de una nueva Carta Magna, nos munimos de elementos suficientes para retomar la carrera de la vida en libertad. Esta nueva Carta Fundamental, con influencia del Derecho Francés y observando los paradigmas del Derecho Internacional comenzó a gestarse en 1994.

Como novedosa adquisición, incorporamos, al Defensor del Pueblo, propio del derecho escandinavo.

A través de las páginas de esta investigación conoceremos los antecedentes de esta Institución, las notas comunes y las disímiles con las demás Defensorías.

El objetivo principal es analizar empírica y comparativamente la legitimación y la competencia del instituto del Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires,

con respecto al Defensor del Pueblo de la Nación y Defensorías locales, determinadas por el Constituyente y el Legislador a la hora de su reglamentación.

La riqueza de este trabajo reside en superar otras reflexiones sobre el instituto del Defensor del Pueblo, formuladas desde una perspectiva unilateral y no comparativa.

El diseño elegido para esta investigación es Teórico de carácter Documental, con el fin de abordar el tema desde una perspectiva estrictamente formalista, limitándome al estudio de fuentes documentales y jurisprudenciales.

Para ello, fueron consultadas Fuentes de Documentación Primaria como los Diarios de Sesiones de la Convención Constituyente de la Nación y de la Provincia de Buenos Aires, Diario de Debate Legislativo de las leyes 13.834, Tratados, Dictionarios, Manuales, Revistas científicas, Legislación, Jurisprudencia y Boletines, en la temática. Asimismo, diversas Fuentes de Búsqueda: bibliografías, sitios de internet especializados en la materia y repertorios de publicaciones.

A fin de recabar información, visité las bibliotecas, del Congreso de la Nación, Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, de los Colegios de Abogados de los Departamentos Judiciales de La Plata y Dolores, la Biblioteca de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.

El material reunido y analizado de manera comparativa, brindan concretas respuestas a los interrogantes formulados. Debo mencionar que desde la puesta en marcha del Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, desarrollo tareas en la Secretaría de Coordinación Jurídica y Técnica.

Las conclusiones arribadas permitirán develar qué significa el Defensor del Pueblo para la Administración y para el ciudadano, en la cual se le concede el rol primario de la defensa de los Derechos Humanos. Así también determinarán la elaboración de un diagnóstico del instituto y a partir de allí iniciar acciones

encaminadas a fortalecer la gobernabilidad democrática, la participación ciudadana y el desarrollo institucional, en este Estado de Derechos.

Considero que la presente tesis representará, en primer lugar, un aporte para la propia Institución y en segundo lugar para las generaciones futuras que deseen conocer los albores de este novel organismo constitucional en la Provincia de Buenos Aires. Significa una aproximación al ADN del Defensor del Pueblo.



**“EL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES:
COMPETENCIA Y LEGITIMACIÓN”**



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

CAPÍTULO 1

¿POR QUÉ SE INCORPORA LA FIGURA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EN LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL?

Para dar respuesta al presente interrogante es necesario desarrollar en primer lugar, un diagnóstico de la figura del Ombudsman, comenzando con su génesis en las lejanas tierras nórdicas y un pautado seguimiento de su evolución a lo largo de trescientos años de tradición institucional.

El presunto éxito de la figura motivó su adopción en diversos países de Europa y alentó a estudiosos y doctrinarios iberoamericanos a cobijar la esperanza de contar con esa institución.

En Argentina, legisladores intrépidos presentaron ambiciosos proyectos de ley, que permitieron instalar esta idea, tan interesante como inédita. Pese a los fallidos resultados, el debate brindó como efecto secundario su difusión y somero conocimiento.

Quizás, como toda semilla, era necesario aguardar el momento indicado para ver la luz de un nuevo día, y ese horizonte se presentó con la Reforma Constitucional de 1994, motivada en el imperioso reconocimiento de nuevos derechos, como también en la necesaria ampliación de la legitimación para su ejercicio. Con ello, el Estado implícitamente asumía nuevos deberes, provocando un cambio de paradigma social, en el que se privilegiaba la responsabilidad entendida como capacidad de responder frente a terceros, con conductas de acción u omisión. Y de esta manera quedaba inaugurado un nuevo capítulo de los Derechos

Humanos, íntimamente relacionados con la capacidad de la democracia en transformar las normas declarativas en derechos operativos.

A través del estudio del Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente conoceremos cuáles eran las posturas dominantes sobre este tema, cuál era el pensamiento de los convencionales al instaurar la figura del Defensor del Pueblo, los antecedentes legislativos citados en el recinto y finalmente cómo fue definido el Defensor del Pueblo.

En este orden de ideas, la incorporación de la figura del Defensor del Pueblo en la Constitución de la Nación Argentina determinó su réplica en la provincia de Buenos Aires.

Sin embargo, la inmediata puesta en funcionamiento del órgano en el orden nacional, debió aguardar más de una década para conocer su par en la provincia de Buenos Aires, dada la reclamada sanción de la Ley 13.834 que reglamentaría su funcionamiento.

Esta situación, derivó en un desarrollo dispar de ambas figuras, que a la postre permitirán considerar la competencia y legitimación de cada una de ellas.

1.1.Ombudsman. Origen.

La figura del Ombudsman nació en las remotas tierras de Suecia, en 1713 cuando el Rey Carlos XII¹ mediante un Decreto Real creó el oficio del KONUGNES

¹ Gran Diccionario Salvat. Salvat Editores S.A. 1992. Tomo 1. Pág. 278: *"Carlos XII (1682-1718). Rey de Suecia (1697-1718) hijo de Carlos XI. Se enfrentó a una alianza entre Dinamarca, Prusia, Polonia y Rusia, aliándose con Inglaterra y los Países Bajos. Obligó a los daneses a firmar la paz, derrotó a los rusos en Narva (1700), a los sajones en el Duna (1701) e invadió Polonia (1704) y Rusia (1707), pero fue derrotado en Poltava (1709). Se refugió en Turquía, de donde huyó en 1714 y llegó a Suecia, que encontró sumida en la anarquía. Atacó Noruega, pero m. en el sitio de Fredrikshald."*

HÖSTE OMBUDSMANNEN (Comisario Supremo del Rey). Este funcionario era elegido por el Parlamento para ejercer en nombre del Rey un estricto control sobre la actuación de la Administración y la Justicia, haciendo observar el fiel cumplimiento de las ordenanzas y obligaciones de cada funcionario. En el ámbito de sus facultades también podía acusar a los jueces.

Pero esta institución debió sufrir diversas adaptaciones aún en su país de origen.

En 1719, el KONUGNES HÖSTE OMBUDSMANNEM modifica su denominación y pasa a llamarse JUSTITIE KANSLER (Canciller de Justicia). La creación del JUSTITIE KANSLER responde al conflicto bélico que mantenía desde el Siglo XVI, el Rey de Suecia, Carlos XII con el Zar Pedro I de Rusia. El Monarca, obligado por las circunstancias a estar en el campo de batalla, provocaba una duradera ausencia en el gobierno central, que en sus vastedad de potestades se incluía la designación de todos sus funcionarios, como también la de legislar en todas las materias y sobremanera, en la creación de leyes impositivas.

Por ello, confió la vigilancia de todas las obligaciones y negocios habituales de la corona y su representación al Canciller de Justicia; quién se encontraba facultado para supervisar el pleno acatamiento de las leyes y reglamentos, salvaguardar la lealtad a la corona e inspeccionar el comportamiento de los servidores públicos.

Su tarea era rendir cuentas al Parlamento, actuando como Procurador en caso de violación de normas constitucionales y también ostentaba como misión mantener la legalidad del desenvolvimiento de la administración estatal.²

² Barraza, Javier Indalecio. "El Origen y Evolución del Defensor del Pueblo". Conceptos. Año 77. N° 3. Septiembre – Octubre / Noviembre- Diciembre de 2002. Pág. 8.

Este cargo del JUSTITIE KANSLER o Canciller de Justicia, se mantuvo aún después de la muerte de Carlos XII de Suecia, de forma tal que la Constitución sueca de 1720 lo menciona al referirse a la Corte de Apelación. En esta ley fundamental se dispuso que el JUSTITIE KANSLER debía someter al RIKSDAG (Parlamento Sueco) informes sobre sus actividades, al mismo tiempo que le correspondía efectuar denuncias ante éste de todas aquellas cuestiones en las que hubiere detectado violaciones a las normas constitucionales. En esta época, si bien dependía del Rey, en la práctica su relación con el cuerpo legislativo tornó que su dependencia fuera mayor respecto de éste.³

En 1772 se produjo un Golpe de Estado, encabezado por el rey Gustavo III⁴ de Suecia. El Rey no modificó el cuadro político institucional, pero elevó al JUSTITIE KANSLER o Canciller de Justicia al rango de Consejero, esto significó que adquiriera una posición similar a la de un Ministro de Justicia, al mismo tiempo que implicó abandonar el lugar que tenía con relación al RIKSDAG o Parlamento y pasó a depender directamente del monarca.

La Constitución de ese mismo año, determinó que su designación procedía del mismo Rey, era investido con amplias facultades de vigilancia en la ejecución de la ley y de las ordenanzas, al mismo tiempo que tenía a su cargo el control de las actividades de los Procuradores Reales con posibilidad de acusarlos ante la Corte Suprema. Finalmente, las facultades del JUSTITIE KANSLER fueron reglamentadas en una Ordenanza de la Cancillería en 1773 y mediante una instrucción de 1779.

³ Idem nota 2.

⁴ **Gran Diccionario Salvat. Edición. Salvat Editores S.A. 1992. Tomo 2. Pág.706:** *"Gustavo III (1746-1792). Rey de Suecia (1771-1792) Hijo de Adolfo Federico. Disolvió el Parlamento, impuso una nueva constitución (1772) y concedió la igualdad jurídica a todos sus súbditos (1789). Guerreó con Dinamarca y Rusia (1788-1790) m. Asesinado."*

Finalmente, en 1809 el Rey Adolfo IV introdujo la figura del JUSTITIEOMBUDSMAN como un organismo tendiente a proteger a los ciudadanos de los avances desmesurados de algunos funcionarios públicos.

En efecto, la Constitución del Estado sueco de 1809 determinó una división de autoridad entre el Rey y los Estados que formaban el Imperio, a fin de prevenir que una sola de las partes detentara todo el poder. De esta manera, el órgano Ejecutivo continuó en cabeza del Rey y del Consejo de Estados, la competencia legislativa se distribuyó entre ambos y el Poder Judicial se lo concibió independiente de los otros órganos.

Por su parte, el JUSTITIEOMBUDSMAN se incorpora a la Ley Fundamental de ese país como Delegado Parlamentario, pero independiente de dicho órgano. Su designación estaba a cargo del RIKSDAG o Parlamento. Se le asignó la función de inspeccionar y vigilar la administración, hacer respetar los derechos y libertades de los ciudadanos y admitir sus reclamaciones.

Como se puede advertir, los vaivenes de esta figura en su país de origen se encuentra íntimamente ligado a las condiciones políticas del momento.

Así, agudizando la vista, podemos observar que el Comisario Supremo del Rey (KONUGNES HÖSTE OMBUDSMANNEN) nacido en 1713 obraba como mano derecha del monarca Carlos XII, quién como rey absolutista, determinó que la política de su reino dependiera directamente de él. Luego abocado a su pasión militar, determinó en 1719 que el Comisario Supremo del Rey, pasara a llamarse Canciller de Justicia (JUSTITIE KANSLER) con amplias facultades.

Tras la Muerte de Carlos XII de Suecia- en 1718- la institución de Canciller de Justicia se mantuvo y trascendió los reinados de su hermana **Ulrica Leonor** y de Federico I de Suecia. Este último pretendió aumentar el poder

monárquico y se opuso tajantemente a una nueva Constitución que limitaba la relevancia del monarca en el gobierno, generando marcadas antipatías que culminaron con el despotismo de Federico I, aunque continuaría ocupando el trono por cerca de tres décadas, mientras su papel perdería significación.

Es así que la nueva constitución de 1720, establecía un Sistema Parlamentario en el gobierno, más próximo a una República, y nuevamente trastoca las funciones del JUSTITIE KANSLER o Canciller de Justicia, al mencionar la Corte de Apelación, pero debía someter sus funciones e informes y denuncias sobre las violaciones a las normas constitucionales al RIKSDAG (Parlamento Sueco). Si bien dependía del Rey, en la práctica su relación con el Cuerpo Legislativo tornó que su dependencia fuera mayor respecto de éste.

Con el reinado de Adolfo Federico Rey de Suecia, desde 1751 a 1771, la figura en estudio no presentó cambios. Conocido como un Rey débil y sometido a las decisiones de los partidos políticos, su obra dentro de la historia sueca resultó insignificante. Dado que el poder residía en el Parlamento, la Monarquía se encontraba demasiado debilitada.

Sufriría un giro trascendental con el reinado de GUSTAVO III de Suecia (desde 1771 a 1792) quién mediante un golpe de Estado, en agosto de 1772, llevó a cabo una Reforma Constitucional que lo encumbró en el poder absoluto. El Rey arrestó al Consejo del reino y a los principales líderes del Partido de los Gorros en el Parlamento. Dos días más tarde el parlamento, sometido al rey, aprobó una nueva Constitución elaborada en gran parte por el mismo Monarca. Después de la aprobación, la mayor parte de los presos fueron liberados. Gustavo terminó con la hegemonía de los partidos y con la llamada *Edad de la Libertad* en Suecia. Si bien

el rey Gustavo III⁵ no modificó el cuadro político institucional, elevó al JUSTITIE KANSLER o Canciller de Justicia al rango de Consejero, significando un nuevo rol similar al de un Ministro de Justicia, y abandonando su relación con el RIKSDAG o Parlamento y determinando su dependencia directa con el monarca.

Por expreso mandato de la Constitución la designación del JUSTITIE KANSLER o Canciller de Justicia procedía del mismo Rey, era investido con amplias facultades de vigilancia en la ejecución de la ley y de las ordenanzas, al mismo tiempo que tenía a su cargo el control de las actividades de los Procuradores Reales con posibilidad de acusarlos ante la Corte Suprema. Finalmente, las facultades del JUSTITIE KANSLER fueron reglamentadas en una Ordenanza de la Cancillería en 1773 y mediante una instrucción de 1779.

Ya en 1809 el Rey Adolfo IV introdujo la figura del JUSTITIEOMBUDSMAN como un organismo tendiente a proteger a los ciudadanos de los avances de algunos funcionarios públicos, ya que la Constitución de 1809 determinó que el órgano Ejecutivo residía en el Rey y del Consejo de Estados, la competencia legislativa se distribuyó entre ambos y el Poder Judicial se lo concibió independiente de los otros órganos. El JUSTITIEOMBUDSMAN se incorpora a la Carta Magna como Delegado Parlamentario, pero independiente de dicho órgano, con la función de vigilar la administración, hacer respetar los derechos y libertades de los ciudadanos y admitir sus reclamaciones.

Sin perjuicio de las transformaciones sufridas, la consagración en la Constitución de la figura en Suecia marcó el comienzo de una institución de gran importancia para la Democracia, la Cultura de Paz y Derechos Humanos.

⁵ **Gran Diccionario Salvat. Salvat Editores S.A. 1992. Tomo 2. Pág.706:** *"Gustavo III (1746-1792). Rey de Suecia (1771-1792) Hijo de Adolfo Federico. Disolvió el Parlamento, impuso una nueva constitución (1772) y concedió la igualdad jurídica a todos sus súbditos (1789). Guerreó con Dinamarca y Rusia (1788-1790) m. Asesinado."*

Por tanto, el florecimiento de esta figura se concretó en el Reino de Suecia, en los inicios del Siglo XVIII, y desde allí nos llega su denominación de Ombudsman, que en su traducción literal al castellano es “persona que da trámite”.

Luego de la Segunda Guerra Mundial⁶, el organismo fue adoptado en disímiles lugares asumiendo diversos nombres a saber:

En Inglaterra y en el mundo anglosajón, se utiliza el término *COMMISSIONER PARLAMENTARY* como institución fiduciaria del Parlamento.

En Francia, el *MEDIATEUR* es el órgano de la Administración Pública que intervienen para propiciar su accionar correcto.

El “MEDIADOR EUROPEO” no cuenta con una institución parlamentaria de referencia y tiene como interlocutor a todas las instituciones europeas en su relación con los ciudadanos de la Unión Europea, vigilando la “Buena Administración”.

En Italia, no existe este Organismo nacional, la figura recae en otras entidades, particularmente en los Garantes (*Authority*) que se desempeñan en distintas áreas, como en el campo de la *privacy* y la tutela de los Datos Personales, del Antitrust, de Obras Públicas, de Energía, etc.

En España, la Constitución de 1978 lo denominó “DEFENSOR DEL PUEBLO” y su funcionamiento se legisló en 1981.

Cabe destacar aquí, las palabras del Dr. Jorge L. Maiorano al decir: “Y fue el modelo del ombudsman español –con esa esperanzadora y comprometida denominación de “Defensor del Pueblo”- el que adoptó en líneas generales, el constituyente latinoamericano. A sabiendas, digo “en líneas generales” porque hoy la

⁶ Gran Diccionario Salvat. Salvat Editores S.A. 1992. Tomo 2. Pág.700: II Guerra Mundial: “Conflicto armado que, entre 1 de Septiembre de 1939 y 08 de Mayo de 1945, enfrentó las potencias del Eje (Alemania, Italia y Japón) con los Aliados (Gran Bretaña, Francia, EE.UU., URSS y otros países)...”

mayoría de esas instituciones han desbordado los objetivos originarios y se encuentran comprometidas con desafíos garantísticos que la comunidad internacional de ombudsman ya no considera ajenos. Este nuevo matiz, originado en la Constitución española de 1978 es el que predomina en América Latina y que ha permitido configurar a la institución del ombudsman con perfiles definidos y singulares. Se supera, pero no se agota, la clásica definición del ombudsman como un órgano de control de la disfuncionalidad, de mediador en conflictos y de promotor de reformas, para involucrarlo, además, en la defensa y protección de los Derechos Humanos.”⁷

1.2 Reforma Constitucional 1994. Defensor del Pueblo de la Nación.

Antes de la reforma constitucional de 1994 era impensable en nuestro país importar la figura del Ombudsman, nacida en Europa.

Sin embargo, la evolución histórica de la Nación y de las Provincias producto de las crisis políticas sufridas, sumado al advenimiento de la democracia en 1983, perfilaron la necesidad de un cambio en nuestra Ley Fundamental.

Por ello, el entonces presidente de la Nación Dr. Raúl Ricardo Alfonsín⁸ dispuso la creación del Consejo para la Consolidación de la Democracia, conformado por juristas de larga trayectoria que tuvieron como principal tarea

⁷ Maiorano, Jorge L. “El Defensor del Pueblo en América Latina: la Necesidad de Fortalecerlo”. Revista de Derechos Administrativo. Año 14.N° 43-46 (2003). Pág. 506.

⁸ Gran Diccionario Salvat. Salvat Editores S.A. 1992. Tomo 1. Pág.56: “Alfonsín, Raúl Ricardo (n.1926) Político y abogado argentino. Miembro de la Unión Cívica Radical (UCR), fue elegido diputado provincial en 1958 y nacional en 1963 y 1973. Candidato de la UCR, triunfó con mayoría absoluta en las primeras elecciones celebradas tras siete años de poder militar y fue elegido pres. de la República (1983 - 1989).”

formular una serie de propuestas de reforma. Algunas de ellas fueron oportunamente tenidas en cuenta por los convencionales en 1994, tales como la creación del Consejo de la Magistratura, Tribunal de Enjuiciamiento y la introducción de matices semi-parlamentarios al rígido esquema presidencialista de la Constitución de 1853 – 60 vigente.

Por su parte, las provincias también reconocieron la necesidad de una reforma en sus cartas locales. Basadas en las facultades otorgadas por el artículo 5⁹ de la Constitución Nacional, las provincias cuentan con el poder constituyente originario y derivado, esto significa, que cuentan con la capacidad para dictar o revisar parcial o totalmente sus propias constituciones. En razón de estas facultades dieron origen a una serie reformas importantes en sus cartas locales¹⁰. Ellas significaron concretos antecedentes para muchas disposiciones que llegarán, en 1994, a la Constitución Nacional, tales como la autonomía municipal, los recursos naturales, los poderes de las provincias, los nuevos derechos y garantías y el Ministerio Público, entre otros.

Así también, durante los primeros años de la presidencia del Dr. Carlos Saúl Menem¹¹, se conformó una comisión de juristas que realizaron dos documentos que justifican la oportunidad de la reforma y que se identifican con el proyecto radical de 1986 y las nuevas constituciones provinciales.

Es así que se firman el Pacto de Olivos y Pacto de la Rosada:

⁹ **Artículo 5º C.N.:** *"Cada provincia dictara para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones."*

¹⁰ Entre 1986 y 1995, reforman integralmente sus constituciones las provincias de Santiago del Estero; San Juan, Salta, La Rioja, San Luis, Córdoba, Río Negro, Catamarca, Tucumán, Tierra del Fuego, Formosa, La Pampa, Chubut, Santa Cruz y Buenos Aires.

¹¹ Carlos Saúl Menem, Presidente de la Nación, mandato 08-07-1989 al 10-12-1999.

Para alcanzar coincidencias básicas respecto a la reforma constitucional, se reúnen los presidentes de los partidos mayoritarios en el país, por el justicialismo estuvo el presidente de la Nación, el Dr. Carlos S. Menem y por el radicalismo el ex presidente de la Nación, Dr. Raúl Ricardo Alfonsín, y firman, en noviembre de 1993, lo que se denominó “Pacto de Olivos” y un mes más tarde el “Pacto de la Rosada”.

El primero de ellos, es un acuerdo político programático que explica las razones, la finalidad y coincidencias de impulsar un proyecto de reforma; sin introducir modificación alguna a las declaraciones, derechos y garantías de la primera parte de la Constitución, colocando el acento en la atenuación del poder del presidente mediante instituciones que lo limitaran y la modernización del Estado, incluyendo la posibilidad de reelección presidencial.

Por su parte, el denominado “Pacto de la Rosada” delimita un núcleo de coincidencias básicas y mecanismos jurídico-político para garantizar la concreción de los acuerdos.

De esta manera los pactos señalados dieron lugar a la Ley 24.309 de Declaración de Necesidad de la Reforma de la Constitución, que habilitó a la Convención Constituyente de 1994.

Sucintamente puede definirse a esta ley por la descripción de sus tres partes fundamentales:

a. Cláusulas pétreas: conformada por la parte dogmática de la Constitución Nacional que comprende los artículos 1 al 35, los cuales no podrán ser modificados por la Convención,

b. Núcleo de Coincidencias Básicas: son una serie de temas que fueron fruto de los acuerdos alcanzados entre Menem y Alfonsín, conocidos como “cláusula cerrojo” o “paquete” dado que debían votarse en conjunto y sin

modificaciones por los convencionales constituyentes. Entre los temas incorporados están: la reelección inmediata del Presidente por un período en forma directa pero con doble vuelta; la creación de la figura del Jefe de Gabinete; la incorporación del tercer senador por la minoría con elección directa por provincia; la creación del Consejo de la Magistratura y un nuevo procedimiento de remoción de Magistrados; la regulación de los Decretos de Necesidad y Urgencia y el Ministerio Público, entre otros.

c. Temas habilitados o autorizados para el Debate: son aquellos tópicos que la Convención Constituyente podría debatir libremente. Entre ellos se encontraba los nuevos derechos y garantías y el fortalecimiento del federalismo.

Este momento histórico se puede sintetizar con las palabras de María Angélica Gelli: *“Un convenio no escrito entre los inspiradores del Pacto de Olivos con varios sectores sociales y económicos, quienes temían el recorte de las libertades y los derechos propietarios, se plasmó en el artículo 7° de la Ley Declarativa de la Necesidad de la Reforma Constitucional N° 24.309. Esa norma, además de enumerar los temas que merecían enmiendas a juicio del Congreso Federal, dispuso en aquel artículo: La Convención Constituyente no podrá introducir modificación alguna a las Declaraciones, Derechos y Garantías contenidos en el Capítulo Único de la Primera Parte de la Constitución Nacional. Y, para completar, los límites que la Ley Declarativa de la Necesidad de Reforma estaba imponiendo a la Convención Constituyente el artículo 6° dispuso la nulidad absoluta de todas las modificaciones, derogaciones y agregados que realice la Convención Constituyente*